

POSISI HUMAS PEMERINTAH DALAM KRISIS KOMUNIKASI AKIBAT PERUSAKAN KWBT MANDEH

Oleh :

EMERALDY CHATRA, DIEGO, ILHAM HAVIFI

Jurusan Ilmu Komunikasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Andalas

ABSTRACT

The issue of damage to the Mandeh tourist area, Pesisir Selatan Regency has gone viral in various print and online media since April 2017. The damage was reported in connection with a project that involved elements of investors, provincial officials and politicians. As a result of the crisis there was a conflict between the regent and the deputy regent. This research questions how the position of PR / Public Relations of the Government in the conflict between the pair of regional heads, environmental communication crisis, tourism and internal communication of the South Pesisir Regency Government. The data were obtained through focus group discussions (FGD), in-depth interviews and field observations. The study found that government public relations did not take any action to overcome the crisis because they were collided by the main duties and functions of the Regent. Public relations also does not face a dilemma because it takes sides with one of the actors in conflict.

Keywords: *crisis, communication, media, dominant coalition*

LATAR BELAKANG

Latar belakang penelitian adalah kerusakan lingkungan di Kawasan Wisata Bahari Terpadu (KWBT) Mandeh, Kabupaten Pesisir Selatan. Isu kerusakan yang disengaja tersebut telah menjadi viral di berbagai media online maupun media cetak sejak April 2017. Perusakan diberitakan terkait dengan proyek pribadi yang melibatkan unsur pemodal, pejabat provinsi dan politisi.

KWBT Mandeh terletak di pesisir Barat Pulau Sumatra, di wilayah Kabupaten Pesisir Selatan. Mandeh jadi sangat terkenal sejak 2015 yang lalu, dianggap sebagai kawasan Raja Ampat-nya Sumatera Barat karena keelokan alamnya.

Menurut Kepala Dinas Kehutanan Sumbar, pada bulan April 2017 muncul isu perusakan lingkungan secara sengaja oleh individu-individu yang menginvestasikan dana di KWBT Mandeh untuk membangun

hotel dan dermaga pribadi. Lokasi pembangunan tersebut terletak di Kenagarian Sungai Nyalo Mudiek Aia, Tarusan, dengan total luas kerusakan 3 hektar. Untuk pembangunan dermaga hutan bakau yang ada di kawasan dibabat seluas lebih kurang 1,2 Ha, sehingga dikuatirkan dapat menimbulkan akibat negatif kepada biota laut seperti terumbu karang, ikan-ikan.

Akibat perusakan tersebut diberitakan bahwa Bupati Pesisir Selatan Hendrajoni sangat marah ketika berkunjung ke kawasan wisata Mandeh. Sebuah LSM yang berkedudukan di Painan mengancam akan melaporkan pengrusakan kawasan kepada Mabes Polri, sebab pelaku pengrusakan mempunyai jabatan tinggi di pemerintahan Provinsi Sumatera Barat (Sikumbang, 2017).

Kasus ini sangat menarik karena memicu ketegangan di antara pejabat-

pejabat teras di Kabupaten Pesisir Selatan dan Provinsi Sumatera Barat. Bupati Hendrajoni dilaporkan media menuding pelaku perusakan adalah Nasrul Abid, Wakil Gubernur Sumatera Barat, dan Rusma Yul Anwar, Wakil Bupati Pesisir Selatan sendiri (MIN, 2017).

Dari perspektif Humas keterlibatan sejumlah pejabat tinggi membuat kasus perusakan KWBT Mandeh menjadi rumit. Bagaimana Pejabat Humas Pemerintah (PHP) Pemkab Pesisir Selatan memosisikan diri di tengah kemelut multi dimensi (ekologi, pengembangan kepariwisataan, hubungan antar aparat di dua level pemerintahan, pertarungan media pro Bupati vs media pro Wagub, dan hukum) sehingga dapat bekerja optimal adalah problema bagi kajian Humas Pemerintahan. Di tingkat kabupaten PHP Pesisir Selatan menghadapi ketegangan di antara orang nomor satu dan nomor dua, di sisi lain juga harus memelihara dukungan Pemerintah Provinsi Sumatera Barat sebagai eksternal publik. Bekerja di tengah benturan kepentingan tentu merupakan beban berat bagi PHP, oleh sebab itu sangat diperlukan berbagai pertimbangan dalam menyusun strategi kehumasan yang efektif.

Public Relations dan Krisis

Salah satu tugas dari *Public Relations Officer*/konsultan PR atau Pejabat Humas Pemerintah (PHP) adalah mengatasi krisis (Seeger *et al*, 2001: 155) yang melanda institusi baik sebagai tempat kerja sendiri maupun sebagai klien. PHP tentu bertugas mengatasi krisis yang melanda instansinya, sementara konsultan PR bekerja untuk mengatasi krisis yang melanda kliennya.

Liu dan Levenshus(2012: 102) berpendapat bahwa cara paling baik dalam menangani krisis bagi komunikator pemerintah (dalam hal ini PHP) adalah dengan mengidentifikasi krisis sedini mungkin. Liu dan Levenshus menawarkan lima karakteristik umum dari krisis yang dapat membantu PHP dalam mencapai tujuan yaitu: 1) krisis melingkupi kerusakan properti, luka-luka, kematian dan kerusakan

reputasi, 2) krisis menimbulkan dampak buruk bagi banyak orang, 3) krisis mempunyai tanda permulaan dan akhir, 4) krisis biasanya datang mendadak, 5) krisis seringkali dapat liputan ekstensif dari media dan mendapat perhatian publik. Dengan memahami kelima karakter di atas PHP dapat menentukan kapan sebuah isu atau risiko menjadi krisis, dan oleh sebab itu membutuhkan penanganan dan perencanaan komunikasi krisis.

Selanjutnya Liu dan Levenshus (2012: 103) menyarankan agar dapat menentukan kapan isu dan risiko menjadi krisis PHP harus selalu memonitor isu secara konstan dan mempersiapkan diri menghadapi krisis. Dengan demikian dapat dipahami bahwa kegagalan PHP dalam mengatasi krisis antara lain karena krisis datang mendadak (padahal sebenarnya punya tanda awal) dan PHP tidak pernah mempersiapkan diri.

Tidak seperti Liu dan Levenshus (2012), Reklam AB (2008) membedakan dengan tegas antara krisis secara umum dengan krisis komunikasi. Menurut Reklam (2008: 9) krisis komunikasi adalah pertukaran informasi antara otoritas publik, organisasi, dan media yang mempengaruhi orang baik sebelum krisis, ketika krisis berlangsung dan sesudahnya. Dengan demikian krisis komunikasi tidak berdiri sendiri, melainkan bagian dari krisis secara umum yaitu kejadian yang mempengaruhi kehidupan orang banyak atau sebagian besar dari masyarakat. Misalnya banjir, pemadaman listrik total, meledaknya reaktor nuklir, tenggelamnya kapal ferry, dsb.

Reklam (2008: 9) menyampaikan bahwa krisis mempunyai tiga dimensi yang semuanya berakibat kepada krisis komunikasi, yaitu 1) kejadian sesungguhnya yang menimbulkan krisis (*the actual crisis event*), 2) bagaimana otoritas publik (pemerintah) dan organisasi-organisasi merespon krisis, 3) gambar (rekaman foto atau video) dari kondisi yang menimbulkan krisis. Dalam konteks krisis lingkungan KWBT Mandeh poin 1 merujuk

kepada perusakan hutan lindung, hutan bakau dan terumbu karang oleh oknum investor. Poin 2 adalah ucapan pejabat dan aktivis lingkungan yang dipublikasikan oleh media, dan poin 3 adalah foto-foto atau rekaman video yang dipublikasikan media, baik konvensional maupun daring (*online*).

Foto atau rekaman video yang dipublikasikan dapat membuat spektrum krisis semakin tajam karena berpotensi merangsang terjadinya perdebatan publik dan menyebabkan banyak pihak menjadi sadar akan adanya krisis. Ucapan para pejabat penting yang tidak pada tempatnya juga dapat meningkatkan eskalasi krisis dan memunculkan krisis baru. Oleh sebab itu PHP harus tetap mengawasi publikasi foto dan opini dari orang-orang yang berpotensi memperparah krisis.

Persiapan menghadapi krisis dapat dikaitkan dengan pelaksanaan fungsi manajemen dari PHP yaitu secara intensif mengevaluasi sikap publik, mengidentifikasi kebijakan-kebijakan dan prosedur-prosedur organisasi yang berkaitan dengan kepentingan publik dan melaksanakan program aksi untuk memperoleh pengertian dan penerimaan publik (Hutton, 1999: 201).

Namun, Hutton (1999:201) menyatakan bahwa PR mendapat kritik karenabiasanya didefinisikan sebagai aktivitas yang terfokus kepada efek kegiatan daripada tujuan yang lebih fundamental. Padahal kegiatan PR tidak selalu bertujuan menghasilkan efek perilaku tertentu, tapi dapat menghasilkan informasi dan data untuk pemetaan ketidakpuasan, keluhan, dan prediksi-prediksi untuk berbagai krisis yang akan terjadi. Tujuan yang lebih fundamental dari aktivitas PR adalah kesiapan mengatasi krisis yang mungkin terjadi setiap saat.

Liu dan Levenshus (2012:103) membagi krisis yang dihadapi PHP menjadi tiga jenis: 1) *krisis sistematis*, yaitu krisis yang berdampak kepada seluruh kegiatan organisasi, 2) *krisis adversarial* yang menyebabkan penentangan terhadap

lembaga oleh unsur-unsur eksternal serta serangan terhadap aspek tertentu dari kegiatan lembaga, misalnya dalam bentuk pesan, keputusan, posisi atau pemberian suara dalam pemilihan umum, dan 3) *krisis citra/reputasi* yang menumbuhkan keraguan terhadap etika, penilaian atau kredibilitas lembaga, bahkan termasuk meragukan pemimpin lembaga tersebut.

Koalisi Dominan

Konflik antara elite pemerintah adalah bagian dari krisis lingkungan KBWT Mandeh. Asal mulanya adalah perusakan lingkungan, kemudian disambut oleh serangan verbal dari Bupati Pesisir Selatan terhadap pelaku perusakan yang di samping menjadi investor juga menjadi pejabat teras Pemerintah Provinsi Sumatera Barat.

Secara teoritis, PHP dapat menjadi bagian dari 'koalisi dominan' apabila mempunyai pengalaman dalam kegiatan resolusi konflik (Plowman, 1998: 237). 'Koalisi dominan' adalah kelompok pengambil keputusan. Dalam kasus KBWT Mandeh yang dapat disebut sebagai 'koalisi dominan' adalah kelompok yang terdiri dari kepala pemerintahan Kabupaten Pesisir Selatan ditambah dengan pejabat-pejabat OPD (dulu SKPD) di kabupaten tersebut. Tugas 'koalisi dominan' adalah mengambil keputusan untuk mengakhiri krisis yang terjadi.

Kemampuan PHP dalam menjalankan kegiatan resolusi konflik berhubungan dengan penelitian yang dilakukan oleh Ehling (1984, 1985), Lauzen (1986), dan Murphy (1991). Ehling mengembangkan teori manajemen PR berdasarkan konsep teori keputusan (*decision theory*), teori permainan (*game theory*) dan teori resolusi konflik. Lauzen membangun teorinya berdasarkan empat model public relations dari Grunig dan Hunt (1984) yaitu *press agentry*, *public information*, *two-way asymmetrical*, dan *two-way symmetrical*. Ia menemukan bahwa organisasi menggunakan keempat model tersebut dalam resolusi konflik.

Masuknya resolusi konflik ke dalam daftar tugas PHP merupakan paradigma baru setelah public relations dikritik dan digelari “*tools of the top brass*”, “*hucksters*”, “*parrots*”, “*low-life liars*” dan “*impotent, evasive, egomaniacal, and lying*” (Hutton, 1999:202). Namun bagaimana kongkretnya pelaksanaan tugas PHP dalam resolusi konflik masih merupakan ranah kajian yang perlu dikembangkan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Pengumpulan data primer dilakukan dengan Kelompok Diskusi Terfokus (FGD), wawancara mendalam dan observasi. Data sekunder diperoleh dari dokumen, khususnya berita-berita yang dipublikasikan oleh media-media online dan media cetak. Untuk memvalidasi data peneliti menggunakan teknik reflektivitas (reflexivity). Subjek penelitian adalah:

- 1) Pejabat Humas Pemerintah (PHP) Kabupaten Pesisir Selatan;
- 2) Aktivist/ pegiat lingkungan yang berkaitan dengan KWBT Mandeh;
- 3) Pewarta cetak dan daring
- 4) Masyarakat di KWBT Mandeh

HASIL PENELITIAN

Langkah Menghadapi Krisis

Krisis lingkungan di Kawasan Wisata Bahari Terpadu (KWBT) Mandeh, Kabupaten Pesisir Selatan bukan isu pokok dalam penelitian ini, namun krisis tersebut menjadi latar belakang lahirnya gagasan mempelajari langkah yang dipilih oleh Humas Kabupaten Pesisir Selatan setelah krisis terjadi. Pertanyaan pokoknya adalah: apa yang dilakukan Humas? Apa langkah yang diambil?

Bila krisis lingkungan di KWBT Mandeh diurut ke belakang, krisis bermula dari tindakan sejumlah oknum yang terdiri dari pejabat pemerintah dan pengusaha yang menguasai kawasan, khususnya yang berada di antara Mandeh dengan Sungai

Nyalo. Mereka antara lain berinisial YA, RA, NA dan AC. Tim kami melakukan peninjauan langsung ke lokasi dan menyaksikan hutan bakau (*mangrove*) yang ditimbun untuk dijadikan lahan perumahan atau kepentingan lain. Di lahan yang ditimbun itu sekarang berdiri palang peringatan dari Kementerian Lingkungan Sementara itu di kawasan perbukitan di seberang hutan bakau yang ditimbun didirikan beberapa *cottage* oleh pemilik yang berbeda. *Cottage* tersebut semua menghadapi ke laut. Ketika tim kami melakukan tinjauan lapangan di bulan Oktober 2017 jalan ke *cottage* telah ditutup dengan *police line*.

Kerusakan yang parah terjadi pula di sebuah bukit di sebelah kiri jalan arah ke Nagari Sungai Nyalo. Bukit itu berdiri di pinggir laut, berhadapan langsung dengan Pulau Cubadak. Bagian puncaknya telah dibabat dan didatarkan, menyisakan tanah gundul berwarna kuning. Pinggang bukit juga dibabat untuk pembukaan jalan menuju puncak. Tampaknya di puncak bukit itu akan dibangun sebuah kawasan wisata atau bangunan tertentu.

Kerusakan lingkungan itulah yang menyebabkan Bupati Kabupaten Pesisir Selatan Hendrajoni sangat marah. Bupati Hendrajoni menemukan kerusakan kawasan hutan yang terdapat di Kenagarian Sungai Nyalo - Mudiek Aia, Tarusan, dengan luas 480 meter persegi yang merupakan hutan bakau.

Ledakan kemarahannya diekspres oleh sejumlah media lokal cetak maupun daring sehingga menjadi berita yang gemanya sampai ke Jakarta. Media tidak hanya menyajikan teks berita, tapi juga foto-foto yang mempertegas ekspresi kemarahan Hendrajoni. Bahkan beberapa video terkait kunjungan Hendrajoni ke KWBT Mandeh yang mengungkapkan kegusarannya juga ditampilkan di situs *youtube.com*. Untuk merespon kemarahan itu pihak Kementerian Lingkungan Hidup melakukan pengusutan dan pemblokiran atas situs yang telah dirusak.

Bupati Hendrajoni tidak tanggung-tanggung: ia menyebut secara eksplisit kepada media posisi pejabat-pejabat pemerintah yang ia tuduh menguasai lahan di kawasan Mandeh dan melakukan perusakan lingkungan. Satu di antaranya pejabat teras di Provinsi Sumatera Barat dan satu lagi wakilnya sendiri: Rusma Yul Anwar (RYA). Portal berita online sumbarsatu.com mengutip ucapan Hendrajoni sebagai berikut:

"Yang merusak hutan mangrove dan hutang lindung di kawasan Mandeh itu adalah orang nomor dua di Sumbar dan orang nomor dua di Kabupaten Pessel. Kedua pejabat tersebut memiliki porsi berbeda, baik dari segi kuantitas maupun kualitas."

Tindakan murka di depan awak media yang dilakukan Bupati Hendrajoni yang filenya kami beri kode PAM (Peristiwa Amarah Mandeh) merupakan titik ledak yang memutuskan hubungan antara Bupati Hendrajoni dengan Wakil Bupati RYA. Sejak PAM terjadi kemesraan pasangan kepala daerah yang memenangkan pilkada dan dilantik 17 Februari 2016 sampai pada titik akhir. Dengan demikian hubungan baik di antara keduanya hanya berlangsung lebih kurang 15 bulan.

Kasus KWBT Mandeh selanjutnya menimbulkan dua bentuk krisis yang saling berkaitan. *Pertama* krisis komunikasi yang berkaitan dengan lingkungan dan pariwisata, dan krisis yang *kedua* berkaitan dengan atmosfir komunikasi di lingkungan lembaga pemerintahan Kabupaten Pesisir Selatan. Dalam tulisan ini krisis pertama kami sebut sebagai krisis komunikasi lingkungan, dan krisis kedua kami beri label krisis komunikasi internal institusi.

Krisis Komunikasi Lingkungan dan Pariwisata

Krisis komunikasi lingkungan dan pariwisata kami definisikan sebagai krisis yang terjadi dalam komunikasi di antara

para pihak terkait dalam aktivitas pengelolaan lingkungan, khususnya lingkungan objek wisata. Krisis ini dapat dielaborasi menjadi beberapa bentuk, yaitu:

- a) Tersiarnya kondisi lingkungan objek wisata yang rusak;
- b) Munculnya respon-respon verbal yang bersifat subjektif dan negatif dari publik (pengunjung, pemerhati, investor);
- c) Munculnya citra persaingan antara elit politik di media-media cetak dan media daring yang mengesankan adanya ancaman terhadap keamanan;

Akibat dari krisis komunikasi lingkungan dan pariwisata tersebut adalah 1) adanya potensi gangguan terhadap proses koordinasi di antara pengelola KWBT Mandeh, dan 2) berpotensi menurunkan aktivitas promosi wisata dan 3) berpotensi menurunkan minat investor menanamkan modal di kawasan.

Dari observasi yang kami lakukan di kawasan KWBT Mandeh minat masyarakat, terutama wisatawan lokal, untuk datang berwisata ke kawasan tersebut cukup baik. Penghitungan jumlah akun *pictaram.org* yang mempublikasikan foto-foto berlatar pemandangan kawasan KWBT cukup mendukung observasi kami. Dari 1 Januari sampai 30 Juli 2107 kawasan tersebut diviralkan oleh 1923 akun dengan jumlah foto lebih dari 2.000. Tahun 2016 akun yang mempublikasikan foto-foto kawasan Mandeh di *Instagram* hanya 162

Indikasi menurunnya aktivitas promosi pariwisata kami telusuri dengan mempelajari website-website yang dikelola oleh unit kerja terkait di pemerintahan Kabupaten Pesisir Selatan. Situs resmi Pemkab Pesisir Selatan, <http://www.pesisirselatankab.go.id> tidak dapat diakses lagi sampai tanggal 18 November 2017. Situs tersebut nampaknya telah dialihkan kepada situs <http://utama.dashboard.pesisirselatankab.go.id> yang dikelola oleh Dinas Komunikasi dan Informatika (Diskominfo) Kabupaten Pesisir Selatan. Angka tahun yang tertera di sebelah kiri bawah halaman depan situs menunjukkan bahwa situs tersebut baru di-

launching tahun 2017. Situs <http://utama.dashboard.pesisirselatankab.go.id> belum tampil sempurna, baik dilihat dari sisi tampilan maupun kelengkapan konten. Info terakhir tentang KWBT Mandeh yang dimuat dalam folder Berita/Pariwisata di-update tanggal 12 Agustus 2017, atau lebih kurang dua bulan sebelum laporan ini ditulis. Sepertinya dalam waktu dua bulan itu tidak ada sesuatu tentang KWBT yang dapat diinformasikan oleh Diskominfo. Sementara folder Potensi Daerah/Sektor Wisata tidak dapat diakses.

Setelah cukup lama mempromosikan, minat investor untuk menanamkan modal di KWBT Mandeh tidak membuahkan hasil yang menyenangkan. Sebuah media online memberitakan pada tanggal 17 Oktober 2017 bahwa Bupati Hendrajoni mengungkapkan, selama ia menjabat jadi Bupati Pesisir Selatan, sudah sering berupaya terus untuk mempresentasikan KWBT Mandeh kepada sejumlah investor dunia di Jakarta, namun semua itu belum ada hasil. Secara hipotetis keengganan investor dapat dikaitkan dengan krisis komunikasi yang terjadi dalam pengelolaan KWBT Mandeh, tapi penelitian ini tidak menjangkau masalah tersebut.

Krisis Komunikasi Internal Institusi

Memburuknya hubungan Hendrajoni dengan RYA sangat berdampak kepada kualitas hubungan di antara aparat pemerintah Kabupaten Pesisir Selatan karena sebagian dari mereka mendukung Hendrajoni, sementara yang lain berpihak kepada RYA. Namun pendukung RYA pada umumnya berusaha tidak memperlihatkan sikap demi keamanan posisi dan jabatan mereka. Studi lapangan kami menemukan kasus-kasus mutasi yang dialami pegawai di lingkungan Kantor Bupati Pesisir Selatan yang disebabkan oleh kedekatan yang bersangkutan dengan RYA atau istrinya. Sebagian pendukung RYA tetap melanjutkan hubungan pribadi dengan wakil bupati tersebut secara sembunyi-sembunyi.

Akibat perpecahan di antara kedua kepala pemerintahan kabupaten itu Bupati Hendrajoni bergerak sendiri memimpin Kabupaten Pesisir Selatan. RYA sendiri sudah tidak pernah masuk kantor sejak identitasnya disebutkan secara terbuka dan diliput oleh media. Pegawai yang punya hubungan kedinasan dan harus berurusan dengan RYA terpaksa berkunjung ke kediaman wakil bupati tersebut. Bagi pegawai mendatangi rumah wakil bupati merupakan langkah yang beresiko karena sangat mungkin pegawai yang mendukung Bupati Hendrajoni menyampaikan laporan.

Komunikasi di antara pegawai dan pejabat pemerintahan Kabupaten Pesisir Selatan dengan sendirinya terkepung oleh suasana perseteruan kedua kepala pemerintahan. Ucapan-ucapan yang memberikan dukungan kepada salah satu pihak harus mereka tahan agar hubungan antar pribadi tidak meruncing. Kata *Mandeh* menjadi kata yang lebih baik tidak diucapkan karena akan memancing keluarnya kata-kata yang lain. Pengungkapan kalimat yang mendukung salah satu pihak akan menimbulkan kerusakan hubungan di antara sesama pegawai, bahkan apabila dukungan itu secara eksplisit diberikan kepada RYA maka ancaman mutasi dapat segera muncul di depan mata.

Meskipun suasana kantor tidak nyaman, dalam pengamatan awak media mitra Biro Humas Pemkab Pesisir Selatan yang kami kumpulkan untuk sebuah sesi Diskusi Kelompok Terfokus (FGD/*Focus Group Discussion*), perseteruan di antara kepala daerah dengan wakilnya belum sampai mengganggu pelayanan terhadap masyarakat. Proses pengurusan izin-izin, permintaan KTP, Akta Kelahiran dan sebagainya berjalan normal, seperti sebelum terjadi perpecahan.

Namun kualitas pelayanan kepada masyarakat sebenarnya tidak mencerminkan suasana batin pegawai pendukung RYA yang dipenuhi kekuatiran akan dimutasi ke unit kerja yang tidak mereka sukai. Narasumber kami

menyebutkan bahwa sebenarnya pendukung RYA cukup banyak karena ia sudah cukup lama jadi Kepala Dinas Pendidikan Pesisir Selatan (2011 s/d 2016) di Kabupaten Pesisir Selatan sebelum menjadi wakil bupati. RYA juga mempunyai hubungan yang luas dengan guru-guru se Kabupaten Pesisir Selatan karena pernah menjadi Kepala Sekolah SMEA Negeri Painan (2007 – 2010). Sementara Bupati Hendrajoni adalah ‘pendatang baru’ di lingkungan kantor bupati karena sebelumnya (1984 – 2015) berdinis di Unit Reserse Polri dengan pangkat terakhir Ajun Komisaris Besar Polisi.

Kualitas komunikasi di antara pegawai dapat mempengaruhi suasana kerja (*work situation*): kekuatiran dan kecurigaan akan membuat pegawai cenderung menutup diri dan mengurangi percakapan. Ketidaknyamanan membuat orang lebih suka menahan diri untuk tidak banyak berkomunikasi. Seterusnya, suasana kerja dan hubungan antara pegawai akan mempengaruhi kepuasan kerja (*job satisfaction*) (Saari& Judge, 2004, 395–407; Robbins & Judge, 2017: 121- 2). Suasana kerja yang buruk menyebabkan terjadinya kemerosotan kepuasan kerja.

Pada tataran konseptual-normatif, membangun atmosfir komunikasi yang harmonis di lingkungan internal institusi adalah tugas penting yang harus dilaksanakan oleh humas. Dengan kata lain, atmosfir komunikasi kurang baik yang terbangun secara tidak sengaja akibat pertikaian antara bupati dengan wakilnya seharusnya menjadi perhatian humas karena masalah komunikasi internal adalah bidang khusus dari *public relations*. Grunig *et al* (2002: 480) mengatakan,

“..... internal communication is one of the most important specialties of public relations. Without internal communication, organizations would not develop structures and cultures. Internal communication, therefore, is the force that produces the context in which a public relations department must function”

Berikutnya Humas harus melakukan upaya-upaya untuk memperbaiki kembali atmosfir komunikasi yang mengalami gangguan. Namun dari wawancara dengan aparat humas Kabupaten Pesisir Selatan perhatian terhadap atmosfir komunikasi internal mendapat porsi minimal. Humas masih memfokuskan perhatian kepada hubungan dengan media, terutama dalam arti mengontrol agar media tidak membuat berita-berita yang akan menurunkan citra bupati. Sebaliknya, sebagaimana disampaikan wartawan setempat dalam sesi FGD yang kami laksanakan di Kota Painan pada 19 Oktober 2017, humas justru kurang memberikan kemudahan kepada wartawan untuk mendapatkan informasi-informasi yang mereka anggap layak untuk diberitakan.

Regulasi yang Mendorong dan Menghambat Pejabat Humas Pemerintah Terlibat dalam Penanganan Krisis

Rusaknya atmosfir komunikasi internal institusi akibat pertentangan yang terjadi di level pimpinan sebenarnya tergolong krisis yang harus segera diatasi. Dalam Lampiran Permenpan No.29 tahun 2011 disebutkan bahwa krisis adalah segala sesuatu/kejadian yang tidak berjalan dengan semestinya yang berpotensi menyebabkan dampak negatif (Bagian F: Pengertian Umum). Terkait dengan pengertian tersebut, rusaknya atmosfir komunikasi internal yang terjadi di lingkungan kantor pemerintah Kabupaten Pesisir Selatan memang berpotensi menimbulkan sejumlah dampak negatif, terutama kepada kerjasama dalam menyelesaikan masalah-masalah internal maupun eksternal.

Dari penelitian yang dilakukan oleh Grunig *et al* (2001: 481) diketahui bahwa komunikasi internal yang bersifat simetris dapat meningkatkan rasa suka dan karyawan lebih menyukai pekerjaannya serta organisasi secara keseluruhan. Dengan mengacu kepada hasil kajian tersebut dapat dikatakan bahwa atmosfir

komunikasi yang kurang nyaman sebagaimana terjadi di lingkungan pemerintah Kabupaten Pesisir Selatan akan berakibat kepada kualitas kerja pegawai pada masa yang akan datang.

Unit kerja yang seharusnya mengatasi krisis tersebut tentu yang mengemban tugas komunikasi ke kalangan internal, yaitu Bagian Humas (Lihat Permenpan No. 29 Tahun 2011 bagian E: Manfaat). Akan tetapi dalam kasus di instansi pemerintah Kabupaten Pesisir Selatan pembinaan atmosfir komunikasi internal itu tidak menjadi bagian dari Tupoksi (Tugas Pokok dan Fungsi) yang harus dilaksanakan oleh Bagian Humas.

Dengan tidak masuknya pembinaan atmosfir komunikasi internal ke dalam Tupoksi Bagian Humas maka sangat beralasan mengapa tidak ada usaha apapun yang dilakukan bagian tersebut untuk memperbaiki atmosfir komunikasi. Bagian Humas tsb. dengan sendirinya tidak memiliki POS (Prosedur Standar Operasi) untuk mengatasi krisis yang terjadi.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Pesisir Selatan Nomor 3 Tahun 2007 Pasal 42 ayat (3) fungsi Bagian Humas dibatasi sbb:

- a) Mengumpulkan dan mengelola bahan/data, penyusunan program, pedoman dan petunjuk teknis, koordinasi, pembinaan dan pengelolaan sarana komunikasi;
- b) Pengumpul dan pengolah bahan/data serta memberikan pertimbangan dalam rangka pembinaan media pers;
- c) Pengumpulan dan Pengolahan informasi ; dan
- d) Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh pimpinan sesuai dengan bidang tugasnya.

Selanjutnya bidang tugas dan fungsi Bagian Humas semakin jelas dengan bunyi Pasal 43 tentang pembagian kerja dalam Bagian Humas yang terdiri dari: a. Sub Bagian Pemberitaan dan Publikasi ; b. Sub Bagian Sandi dan Telekomunikasi ; dan c. Sub Bagian Pengumpulan Informasi. Tidak satupun dari sub-bagian tersebut yang dari

sisi penamaan menunjukan tugasnya sebagai pembina komunikasi internal atau penanganan krisis yang terjadi di lingkungan internal pemerintah.

Ketentuan tentang fungsi Humas yang ditetapkan melalui Perda No. 3 Tahun 2007 tersebut kemudian dilengkapi dengan Peraturan Bupati Pesisir Selatan Nomor 58 Tahun 2016 yang menetapkan bahwa: Bagian Hubungan Masyarakat dan Protokoler mempunyai tugas pokok membantu Asisten Administrasi Umum menyiapkan perumusan kebijakan, mengkoordinasikan pelaksanaan tugas dan fungsi, pemantauan dan evaluasi program kegiatan dan penyelenggaraan pembinaan teknis, administrasi dan sumberdaya di bidang penyelenggaraan kehumasan kepala daerah dan wakil kepala daerah, penyelenggaraan keprotokolan, penyelenggaraan acara dan tamu. (Pasal 42, ayat 1).

Kemudian ayat 2 pasal yang sama menetapkan, dalam melaksanakan tugas pokok sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Bagian Hubungan Masyarakat dan Protokoler menyelenggarakan fungsi :

- a) Pelaksanaan penyiapan perumusan kebijakan di bidang penyelenggaraan kehumasan kepala daerah dan wakil kepala daerah, penyelenggaraan keprotokolan, penyelenggaraan acara dan tamu;
- b) Pelaksanaan koordinasi dan penyusunan program kegiatan serta petunjuk teknis di bidang penyelenggaraan kehumasan kepala daerah dan wakil kepala daerah, penyelenggaraan keprotokolan, penyelenggaraan acara dan tamu;
- c) Pelaksanaan pembinaan teknis, administrasi, serta sumber daya di bidang penyelenggaraan kehumasan kepala daerah dan wakil kepala daerah, penyelenggaraan keprotokolan, penyelenggaraan acara dan tamu;
- d) Pelaksanaan Juru Bicara Bupati dan Pemerintah Kabupaten;
- e) Pelaksanaan monitoring dan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan di bidang penyelenggaraan kehumasan

- kepala daerah dan wakil kepala daerah, penyelenggaraan keprotokolanan, penyelenggaraan acara dan tamu; dan
- f) Pelaksana tugas-tugas lain yang diberikan oleh Pimpinan.

Berdasarkan Perbup No. 58/2016 tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa fungsi Humas dan Protokol disandingkan menjadi sebuah unit kerja seremonial dan *hospitality*. Untuk mendapatkan kesesuaian antara fungsi humas di Kabupaten Pesisir Selatan dengan fungsi yang ada dalam gagasan pemerintah pusat maka fungsi humas yang ditetapkan dalam Perbup tersebut dapat dibandingkan dengan fungsi humas yang dijelaskan dalam Permenpan-RB No. 30/2011 (Lampiran bagian H: Fungsi Humas Pemerintah) yang berbunyi:

1. Membentuk, meningkatkan, serta memelihara citra dan reputasi positif instansi pemerintah dengan menyediakan informasi tentang kebijakan, program, dan kegiatan instansi.
2. Menciptakan iklim hubungan internal dan eksternal yang kondusif dan dinamis.
3. Menjadi penghubung instansi dengan publiknya
4. Melaksanakan fungsi manajemen komunikasi, yang meliputi kegiatan perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, dan pemberian masukan dalam pengelolaan informasi.

Dari penjabaran tentang fungsi humas di atas dapat diinterpretasikan bahwa Kementrian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan-RB) lebih menitikberatkan fungsi humas kepada fungsi komunikasi antara institusi pemerintah dengan publiknya. Sementara Pemerintah Kabupaten Pesisir Selatan lebih menekankan fungsi humas kepada aktivitas pelayanan dan kegiatan administratif dengan sedikit fungsi komunikasi (terbatas kepada komunikasi eksternal atau hubungan pers). Di sisi lain Permenpan No. 30/2011 humas pemerintah berfungsi untuk instansi, bukan individu kepala atau wakil

kepala daerah. Tentu saja fungsi tersebut berbeda dengan fungsi humas yang dinyatakan dalam Perbup No.58/2016 yang secara eksplisit menyebutkan bahwa fungsi humas adalah untuk melayani bupati dan wakil bupati.

Dalam Permenpan No. 30 tahun 2011 penciptaan hubungan yang kondusif di lingkungan internal merupakan salah satu fungsi humas, sebuah fungsi yang tidak disebut sama sekali dalam Perbup No. 58/2016. Secara normatif gagasan Kemenpan-RB lebih sesuai dengan yang disampaikan oleh Pieczka & L'etang (2001:230) bahwa *internal public relations should facilitate information flow within and between an organization and its environment*.

Dengan demikian dapat dipahami mengapa Bagian Humas Kabupaten Pesisir Selatan tidak melaksanakan aktivitas apapun juga untuk membangun komunikasi internal yang simetrikal dan nyaman. Tindakan ke arah itu justru akan jadi masalah administratif karena dianggap keluar dari Tupoksi yang diamanatkan oleh Peraturan Daerah maupun Peraturan Bupati terkait.

Posisi Pejabat Humas Pemerintah di Tengah Krisis

Bupati dan Wakil Bupati adalah pasangan kepala daerah yang berada dalam satu paket sejak keduanya sama-sama bertarung di arena pilkada. Mereka telah menjalin kesepakatan untuk bekerja sama selama satu periode jabatan (lima tahun) sebelum ditetapkan sebagai calon kepala daerah. Namun, sangat banyak kasus yang muncul, pasangan tersebut jarang yang dapat mempertahankan komitmen untuk tetap bekerjasama sampai akhir jabatan. Hancurnya komitmen tersebut antara lain terjadi di Kabupaten Pesisir Selatan.

Perpecahan di antara pasangan kepala daerah bukan saja mendorong terjadinya iklim komunikasi internal yang negatif, tapi juga menyebabkan posisi PHP (Pejabat Humas Pemerintah/Kepala Bagian Humas) berikut bawahannya berpotensi menjadi

dilematis. Secara normatif mereka tidak boleh berpihak kepada salah satu di antara pasangan kepala daerah. Namun kenyataannya mereka harus memilih dan berpihak. Biasanya yang paling menuntut keberpihakan itu adalah kepala daerah.

Posisi dilematis karena PHP dan bawahannya seperti kue bika yang dipanggang – di atas bara di bawah bara – dapat menjadi gangguan serius dalam menjalankan pekerjaan. Apalagi dalam kondisi seperti itu berbagai pihak ketiga seperti para pendukung pihak yang bertikai dan wartawan ikut bermain memperkeruh suasana.

Dari FGD dengan awak media di Painan kami mendapat informasi bahwa pihak ketiga memang ikut memperkeruh hubungan bupati dengan wakil bupati. Mereka adalah tim sukses masing-masing ketika pilkada tahun 2015. Hasutan-hasutan mereka membuat suasana semakin tidak kondusif, dan kekuatan mereka relatif seimbang.

Posisi Dilematis

Namun konsep ‘posisi dilematis’ yang telah kami asumsikan ada di Bagian Humas Kabupaten Pesisir Selatan ternyata tidak ditemukan. Pejabat humas setingkat kepala sub-bagian yang kami wawancarai tetap mengatakan semuanya berjalan normal, tidak ada masalah serius. Bagian Humas pun tetap bekerja sebagaimana biasa, tanpa harus menggunakan strategi atau taktik tertentu yang bersifat *emergency*. Namun informasi bahwa telah terjadi pro-kontra di kalangan pegawai sehubungan dengan konflik antara bupati dengan wakil bupati kami peroleh dari kantor itu juga.

Mengapa Bagian Humas tidak mengalami ‘posisi dilematis’? Jawaban yang jelas dan detil kami peroleh dari FGD dengan awak media. ‘Posisi dilematis’ akan muncul ketika PHP dan bawahannya berusaha untuk tetap melayani aktor-aktor yang berkonflik dengan memelihara prinsip netralitas. Usaha itu yang akan menyebabkan mereka dapat dukungan

sekalius kecaman dari para aktor yang berebut dukungan dari humas. Namun apabila PHP dan bawahannya menjatuhkan pilihan untuk mendukung aktor yang posisinya paling kuat maka ‘posisi dilematis’ tersebut dengan sendirinya absen.

Dalam posisi berpihak ke salah satu aktor maka kegiatan Bagian Humas berikutnya adalah mengendalikan pemberitaan agar tidak merugikan aktor yang didukung. Awak media hanya diarahkan untuk memberitakan kegiatan-kegiatan sang aktor agar citranya tidak tergerus di mata publik. Usaha itu tidak hanya dijalankan di tingkat lokal – Painan – atau di tingkat wartawan dan reporter tapi sampai ke tingkat pusat (pimpinan redaksi).

Manuver Bagian Humas dalam mengendalikan pemberitaan merupakan salah satu topik yang mendapat pembahasan panjang dalam FGD yang kami lakukan dengan awak media. Awak media yang biasanya menjadi mitra kerja Bagian Humas menilai cara-cara tersebut sebagai kurang bersahabat. Mereka menganggap telah terjadi penurunan kualitas hubungan, tidak sebagaimana mereka alami pada masa sebelum Bagian Humas dipimpin oleh pejabat yang sekarang. Seorang wartawan menilai turunnya kinerja Bagian Humas karena dipimpin oleh pejabat yang tidak mempunyai latar belakang pendidikan yang relevan dan minim pengalaman dalam berhubungan dengan media. Pejabat yang dimaksud memang berlatar belakang pendidikan ilmu hukum dan pernah berdinis di Diskominfo dalam waktu singkat.

Ancaman ‘posisi dilematis’ juga tidak muncul karena membina iklim komunikasi internal yang harmonis tidak merupakan beban kerja formal Bagian Humas, tidak ditekankan dalam Perda maupun Perbup. Dengan demikian, Bagian Humas tidak dapat mengada-adakan pekerjaan untuk mereka sendiri, kendati secara normatif-tekstual (artinya menurut buku-buku teks

tentang kehumasan) pembinaan itu adalah pekerjaan Bagian Humas. Bagian Humas Pemkab Pesisir Selatan tidak dapat disalahkan karena tidak bergerak membangun atmosfer komunikasi internal yang ideal.

Demikian juga keadaannya dalam konteks krisis komunikasi lingkungan dan pariwisata. Bagian Humas tidak mempunyai referensi regulasi yang memadai untuk terlibat dalam mengatasi krisis tersebut. Di dunia birokrasi aparat tidak begitu bebas untuk mengajukan inisiatif, apalagi jika tidak dilandasi oleh uraian tugas formal yang harus dikerjakan.

Koalisi Dominan

Bagian Humas atau PHP tidak pula punya alas hukum untuk duduk sebagai 'koalisi dominan' yang secara bersama-sama dengan elite pemerintah lapisan atas melakukan kegiatan untuk mengatasi krisis. Terminologi 'koalisi dominan' hanya ada dalam konsep normatif-tekstual, tidak ada dalam realitas empiris, termasuk di Kabupaten Pesisir Selatan. Ia mungkin bagus menjadi sebuah anjuran, namun jalan untuk merealisasikannya tidak ringkas.

Secara struktural Bagian Humas adalah institusi lapisan ketiga dan PHP yang mengepalainya berada di level eselon tiga. Struktur seperti ini terlebih dulu harus direvisi agar PHP dapat menjadi bagian dari 'koalisi dominan' yang punya kebebasan berpendapat, setara dengan anggota koalisi yang lain. Tanpa merubah posisi PHP dalam pelapisan birokrasi kemungkinan untuk menjadi bagian dari 'koalisi dominan' hanya akan tergantung kepada diskresi kepala daerah.

PENUTUP

Kesimpulan

1. Krisis yang terjadi di pemerintah Kabupaten Pesisir Selatan disebabkan oleh rusaknya lingkungan di KWBT Mandeh. Kerusakan tersebut berupa penimbunan hutan bakau (*mangrove*) oleh investor lokal, pemotongan bukit,

dan pembangunan cottage-cottage tanpa izin dari pemerintah. Reaksi Bupati Hendrajoni terhadap kerusakan lingkungan sangat keras dan mendapat liputan luas oleh media. Aktor yang dituduh melakukan perusakan antara lain adalah Wakil Bupati Kabupaten Pesisir Selatan, Rusma Yul Anwar (RYA) yang membangun beberapa rumah peristirahatan di perbukitan antara Nagai Mandeh dengan Nagari Sungai Nyalo.

Tudingan Bupati Hendrajoni yang cenderung eksplisit kepada wakilnya sendiri menimbulkan krisis komunikasi internal di lingkungan pemerintahan Kabupaten Pesisir Selatan. Atmosfir komunikasi internal menjadi tidak nyaman bagi pegawai. Penyebabnya, sebagian pegawai berpihak kepada bupati, sementara yang lain berpihak kepada wakil bupati.

Peneliti menemukan dua jenis krisis, yaitu *pertama* krisis komunikasi lingkungan dan pariwisata dan *kedua* krisis komunikasi internal. Secara normatif-tekstual kedua krisis tersebut seharusnya menjadi bagian tanggung jawab Bagian Humas untuk mengatasinya, namun tidak tersedia landasan hukum bagi mereka untuk bertindak.

2. Regulasi berupa Peraturan Daerah Kabupaten Pesisir Selatan dan Peraturan Bupati Kabupaten Pesisir Selatan mengondisikan Bagian Humas hanya menjalankan fungsi pemberitaan dan *hospitality*. Di sisi lain, fungsi humas diarahkan hanya untuk melayani kepala daerah dan wakilnya, bukan untuk melayani kepentingan institusi pemerintah.
3. Dua konsep yaitu *posisi dilematis* dan *koalisi dominan* tidak berlaku untuk Bagian Humas Kabupaten Pesisir Selatan. Dalam pertikaian antara bupati dengan wakil bupati Bagian Humas tidak mengalami posisi dilematis karena berpihak kepada salah satu aktor yang bertikai. Selanjutnya Bagian Humas

hanya konsentrasi mengendalikan pemberitaan agarcitra aktor yang didukung tidak merosot.

DAFTAR PUSTAKA

- Ehling, W. P. 1984. *Application of decision theory in the construction of a theory of public relations management: I.* Jurnal *Public Relations Research & Education*. 1(2). Hal. 25-38.
- Ehling, W. P. 1985. *Application of decision theory in the construction of a theory of public relations management: II.* Jurnal *Public Relations Research & Education*. 2(1). Hal. 4-22.
- Grunig, L. A., Grunig, J.E., Dozier, David M. 2002. *Excellent Public Relations and Effective Organizations, A Study of Communication Management in Three Countries*. New Jersey – London: El Lawrence Erlbaum Associates, Publishers
- Grunig, J. E., & Hunt, T. 1984. *Managing Public Relations*. New York, Holt R.nehart & Winston.
- Hutton, J. 1999. *The Definition, Dimensions, and Domain of Public Relations*. Public Relations Review 25(2) (Summer), 199–214.
- Laufen. M. M. 1986. *Public Relations and Conflict Within The Franchise System*. Disertasi doktor, University of Maryland, College Park
- Liu, B. F. dan Levenshus A. B. 2012. *Crisis Public Relations for Government Communicators*, dalam Lee, M.,Neeley G., Stewart K.. *The Practice of Government Public Relations*. Boca Raton – New York: CRC Press
- MIN. 2017. Bupati Pessel Sebut Nasrul Abit dan Rusma Yul Anwar Perusak Hutan Mandeh dalam *sumbarsatu.com*: <http://www.sumbarsatu.com/berita/15305-bupati-pessel-sebut-nasrul-abit-dan-rusma-yul-anwar-perusak-hutan-mandeh> 20 April 2017
- Murphy, P. 1991. *The limits of symmetry: A game theory approach to symmetric and asymmetric public relations*, dalam J. E. Grunig & L. A. Grunig (Eds.). *Public Relations Research Annual* (Vol. 3 hal. 115-131). Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, Inc.
- Pieczka, Magda & L'etang, Jacquie. 2001. *Public Relations And The Question Of Professionalism*, dalam Heath, Robert L. *Handbook of Public Relations*. California-London: Sage Publications, Inc.
- Plowman, Kenneth D. 1998. *Power in Conflict for Public Relations*. Journal of Public Relations Research, 10 (4). Hal 237-261
- Reklam AB, Jupiter. 2008. *Crisis Communications Handbook*. Huskvarna, Swedish Emergency Management Agency (SEMA)
- Robbins, Stephen P. & Judge, Timothy A. 2017. *Organizational Behavior*. Edisi 17. Boston – Tokyo, Pearson Education Limited
- Saari, Lise M. & Judge, Timothy A. 2004. *Employee Attitudes and Job Satisfaction*. Jurnal Human Resource Management, Vol. 43, No. 4, Pp. 395–407 DOI: 10.1002/hrm.20032
- Seeger, M. W., Sellnow, T. L., Ulmer R. R. 2001. *Public Relations and Crisis Communication Organizing and Chaos*, dalam Heath, R. L. (ed.), *Handbook of Public Relations*. California-London: Sage Publications, Inc. Hal. 155 – 165
- Sikumbang, A. 2017. Gubernur Sumbar Minta Pelaku Perusakan Hutan di Mandeh Dipidanakan, dalam *padangkita.com*: <https://padangkita.com/gubernur-sumbar-minta-pelaku-perusakan-hutan-di-mandeh-dipidanakan/>